

## DOCUMENTO DI CONSULTAZIONE

### Sommario

|   |    |
|---|----|
| <b>I. Premessa</b> .....  | 1  |
| <b>II. Il riesame dell'iniquità dell'onere per gli anni 1999-2009</b> .....               | 5  |
| <b>III. Le componenti dell'analisi di iniquità oggetto di riesame</b> .....               | 10 |
| <b>IV. Analisi del contesto concorrenziale del mercato negli anni 1999-2009 (A)</b> ..... | 12 |
| <b>V. Verifica del costo netto (B)</b> .....  | 22 |
| <b>VI. Analisi di impatti economici, finanziari sul soggetto incaricato (C)</b> .....     | 22 |
| <b>VII. Quote di contribuzione al fondo per gli anni 2002-2009</b> .....                  | 23 |

### **I. Premessa**

1. Come è noto, la sentenza del TAR Lazio del 13 maggio 2014, n. 4926, confermata dal Consiglio di Stato con sentenza del 7 luglio 2015, n. 3388, ha accolto i ricorsi proposti avverso le delibere di rinnovazione dei procedimenti relativi all'applicabilità del meccanismo di ripartizione del costo netto del servizio universale per gli anni 1999, 2000, 2002 e 2003 (delibere nn. 106/11/CIR, 107/11/CIR, 108/11/CIR, 109/11/CIR).

2. Nelle sentenze del 23 maggio 2018, nn. 6458, 6459, 6461 e 6463, rese sui ricorsi proposti per l'esecuzione e l'ottemperanza della citata sentenza n. 4926/2014, il TAR Lazio ha rilevato che l'effetto conformativo correlato alla pronuncia da ottemperare consisteva nell'obbligo in capo all'Autorità di rinnovare le istruttorie per gli anni 1999, 2000, 2002 e 2003, verificando la sussistenza del presupposto contributivo per gli operatori mobili consistente nella dimostrazione di un sufficiente livello di sostituibilità fisso-mobile.

3. Di conseguenza, con la delibera n. 102/19/CIR, del 16 luglio 2019, recante "*Consultazione pubblica inerente alla analisi di sostituibilità fisso-mobile ai fini della contribuzione al costo netto del servizio universale in materia di servizi di comunicazione elettronica per gli anni 1999, 2000, 2002 e 2003*", in ottemperanza alla citata sentenza del TAR Lazio n. 4926/2014, è stato chiesto al mercato di fornire le proprie valutazioni su un documento di consultazione relativo alla verifica del grado di sostituibilità tra i servizi di telefonia fissa e mobile negli anni 1999, 2000, 2002 e 2003.

4. Con la sentenza n. 6881 dell'8 ottobre 2019, resa sugli appelli proposti avverso le citate sentenze del TAR Lazio del 23 maggio 2018 nn. 6458, 6459, 6461 e 6463, il Consiglio di Stato ha integralmente riformato le sentenze gravate.

5. Con tale sentenza, il Consiglio di Stato ha stabilito che *“In definitiva, gli appelli qui riuniti vanno accolti nei sensi finora esaminati, con conseguenti nullità del presupposto contributivo in capo all'appellante (...)”*;

6. Il Giudice nella medesima pronuncia ha ulteriormente chiarito quanto segue:

- *“(...) in realtà il giudicato non ha inibito, in linea di massima, un'attività di riesame da parte dell'AGCOM. Ad avviso del Collegio, anzi, neppure sarebbe precluso all'Autorità un accertamento che, senza rimettere in discussione le questioni fin qui decise, ed alla luce delle novità tecnologiche e scientifiche nelle comunicazioni elettroniche, faccia emergere un criterio nuovo e ragionevole di ripartizione del predetto onere contributivo, ossia un altro e diverso presupposto imponibile”*.

- (a seguire) *“Ma dev'essere appunto un nuovo ed inusitato presupposto, non già quello basato sulla sostituibilità, rivelatosi allo stato fallace, oltreché ripudiato dal giudicato ottemperando e che, se replicato, sarebbe irretito dalla nullità per violazione di quest'ultimo”*.

- (a seguire) *“Quindi, correttamente la sentenza n. 3388/2015 rammenta la «possibile riedizione anche della fase di quantificazione e riparto del costo netto», senza però escludere la natura autoesecutiva in parte qua del giudicato ottemperando. Infatti la citata «possibilità» va intesa nella duplice accezione di facoltà e di limite, nel senso, cioè, che è opportuna la riemanazione sull'individuazione d'un altro criterio di riparto dell'onere contributivo, ma essa è strettamente conformata dall'accertamento sulla non sostituibilità tra i due servizi, ovviamente limitatamente ai periodi in contestazione”*;

7. Nella citata sentenza il Consiglio di Stato **ha rilevato l'assenza del presupposto contributivo**, in capo all'appellante, **basato sulla sostituibilità** tra i servizi di telefonia fissa e mobile, limitatamente ai periodi oggetto di contestazione. Il giudice di secondo grado ha ordinato, pertanto, ribaltando la sentenza, di primo grado, del TAR Lazio del 2018, la restituzione a Vodafone delle somme versate, escludendo un ulteriore rinnovamento sulla base dello stesso presupposto contributivo della sostituibilità fisso-mobile. Tuttavia, nella sentenza del Consiglio di Stato suddetta, il giudice di secondo grado *“non preclude un ulteriore remand da parte dell'Autorità amministrativa che faccia emergere un nuovo criterio di ripartizione dell'onere contributivo”*, asserendo quanto segue:

8. *“Del resto, in realtà il giudicato non ha inibito, in linea di massima, un'attività di riesame da parte dell'AGCOM. Ad avviso del Collegio, anzi, neppure sarebbe precluso all'Autorità un accertamento che, senza rimettere in discussione le questioni fin qui decise, ed alla luce delle novità tecnologiche e scientifiche nelle comunicazioni elettroniche, faccia emergere un criterio nuovo e ragionevole di ripartizione del predetto onere contributivo, ossia un altro e diverso presupposto imponibile. Ma dev'essere appunto un nuovo ed inusitato presupposto, non già quello basato sulla sostituibilità, rivelatosi allo stato fallace, oltreché ripudiato dal giudicato ottemperando e che, se replicato, sarebbe irretito dalla nullità per violazione di quest'ultimo”*.

9. Con la delibera n.190/19/CIR del 16 dicembre 2019 l'Autorità, in ragione della sopravvenuta sentenza del Consiglio di Stato n.6881/19, ha revocato il procedimento di cui alla delibera n. 102/19/CIR.

10. Alla luce degli elementi emersi dalla predetta sentenza n. 6881/2019 si rileva che il criterio della sostituibilità fisso-mobile quale presupposto per la contribuzione in capo agli operatori mobili è stato dichiarato in via definitiva “fallace” dallo stesso Giudice amministrativo per gli anni 1999-2003.

11. La medesima sentenza non esclude tuttavia la possibilità di riesame delle decisioni annullate in *parte de qua*, purché ci si basi sull’individuazione di criteri diversi dalla sostituibilità tra i servizi fissi e mobili. In altri termini si esclude la possibilità di avviare il terzo rinnovamento in esecuzione della sentenza del Consiglio di Stato n. 3388 del 2015 di annullamento delle delibere nn.106, 107, 108 e 109 del 2011. Si richiamano di seguito i punti della sentenza in questa direzione:

- (pagina 18) “Ciò posto, nei casi in esame, non va sottaciuta la rilevante differenza che s’è verificata tra le prime due e la terza tornata dell’attività di riemanazione dell’AGCOM. Infatti, nei primi due casi, questo Giudice verificò in entrambi i gradi gli evidenti difetti d’approccio (e, dunque, di motivazione e d’istruttoria) nella ricerca, da parte dell’AGCOM, di criteri oggettivi e sicuri per il riparto del costo netto da finanziare a favore dell’operatore designato. L’annullamento delle delibere di AGCOM, in entrambi i casi, pertanto, non ne esaurì la potestà di riesame a seguito del remand. Né tal ripartizione, ben lo disse questo Consiglio in sede di cognizione, avrebbe potuto esimere, almeno in linea di principio, gli operatori di telefonia mobile dall’obbligo contributivo de quo, ove la loro attività avesse determinato costi iniqui nella gestione del servizio universale”.
- (pagg. 21-23)... “C) – sulla necessità che «... la condizione del reciproco interagire delle due tipologie di servizi di telefonia deve raccordarsi a indicatori e a riscontri di carattere oggettivo...». In ordine all’assunto sub C), con cui con sfumature diverse le parti resistenti vogliono affermare l’assenza di un’efficacia autoesecutiva del giudicato e, quindi, la necessità d’un ulteriore remand, a tal avviso ostano ragioni sia sistematiche che direttamente discendenti dai decisa. Quelle sistematiche s’incentrano anzitutto sul principio, fermo in giurisprudenza per cui il principio di continuità dell’azione amministrativa e la tendenziale inesauribilità del potere esercitato comportano, in teoria, che la P.A. possa e debba riprovedere, in relazione alla res attinta dal giudicato annullatorio, anche in un numero non predeterminato di volte. Occorre però che la lite tra la P.A. e l’amministrato trovi ad un certo punto una soluzione definitiva e s’impedisca alla P.A. stessa, in base ai canoni ex art. 97 Cost., l’emanazione di atti sempre sfavorevoli, sia pur alla luce di ragioni diverse e mai esaminate. Nondimeno, è assodato, anche tra le parti (cfr. Cass., sez. un., n. 30974/2017), che la discrezionalità tecnica non è espressione di un potere di supremazia della P.A. (tant’è che le relative valutazioni, inserite in un procedimento amministrativo complesso e dipendenti dalla valorizzazione dei criteri predisposti previamente, sono assoggettabili al sindacato giurisdizionale di questo Giudice, senza che ciò implichi l’invasione della sfera del merito amministrativo). Parimenti indubbia è l’impossibilità di far riemergere, in sede di rinnovazione del procedimento, non solo i parametri tecnici annullati o non condivisi dal giudicato intervenuto tra le parti, ma anche il presupposto di un’obbligazione pubblica che il medesimo giudicato abbia escluso, tanto da poter concludere che in un caso come quello in esame, rebus sic stantibus, la controversia con l’appellante sia terminata”.

- (pag. 26) “*In definitiva, gli appelli qui riuniti vanno accolti nei sensi finora esaminati, con conseguenti nullità del presupposto contributivo in capo all’appellante”.*

12. L’Autorità, alla luce del giudicato intervenuto con riferimento agli anni 1999, 2000, 2002 e 2003<sup>1</sup>, procede, con il presente procedimento, al riesame dell’iniquità del costo netto per le relative annualità, tenuto conto degli elementi emersi dalla citata sentenza n. 6881/2019.

13. Ai fini del predetto riesame, va considerato che - a ben vedere - in base al quadro giuridico europeo e nazionale vigente *ratione temporis*:

a) il presupposto contributivo per l’inclusione degli operatori mobili tra i soggetti tenuti al finanziamento del costo netto del servizio universale è chiaramente indicato dal legislatore nazionale in conformità al quadro normativo europeo senza che l’Autorità debba, a tal fine, dimostrare la sussistenza di un sufficiente grado di sostituibilità-fisso mobile quale ulteriore specifico presupposto;

b) l’unica verifica che la legge affida all’Autorità attiene all’iniquità dell’onere del servizio universale e alla conseguente ripartizione del costo netto tra i soggetti, già obbligati *ex lege*, al relativo finanziamento.

14. Si prende atto, inoltre, che il TAR con la sentenza n. 2542/2020 ha accolto *in parte qua* un ricorso avverso la delibera n. 88/18/CIR relativa al costo netto per gli anni 2008-2009, continuando a non ravvisare ragioni per discostarsi dai precedenti orientamenti giurisprudenziali in tema sostituibilità quale necessario presupposto contributivo per gli operatori mobili (v. da ultimo, TAR Lazio, n. 4926/2014, Cons. Stato, n. 3388/2015, Cons. Stato, n. 6881/2019).

15. Pertanto, in ragione della predetta sentenza del TAR Lazio n. 2542/2020, risulta parimenti opportuno riesaminare l’iniquità dell’onere anche con riferimento agli anni 2008-2009.

16. L’Autorità ritiene, altresì, opportuno procedere al riesame dell’iniquità del costo netto anche per gli anni 2004-2007 per i quali l’Autorità ha svolto nella delibera n. 103/19/CIR un’analisi sulla sussistenza del presupposto della sostituibilità fisso-mobile dal quale appare ormai necessario definitivamente discostarsi in ossequio al quadro giuridico europeo e nazionale.

17. Si ravvisa, in conclusione, alla luce di quanto sopra, la necessità di procedere in modo uniforme per gli anni 1999-2009 al riesame dell’iniquità dell’onere in capo a TIM nel rispetto del quadro normativo europeo e nazionale senza più svolgere l’analisi di sostituibilità fisso-mobile quale presupposto per chiamare alla contribuzione gli operatori mobili ma limitando le verifiche a quanto prescritto dal legislatore.

18. Esulano dall’oggetto del presente procedimento gli esiti della verifica del *quantum* del costo netto del servizio universale e il calcolo delle quote di contribuzione degli operatori per le annualità 1999-2009 di cui, rispettivamente, alle delibere nn.:

- 8/00/CIR, 67/05/CIR, e 106/11/CIR per il 1999;
- 23/01/CIR e 107/11/CIR per il 2000;

---

<sup>1</sup> Si ricorda infatti che con riferimento all’anno 2001, la delibera n. 14/02/CIR recante “*Servizio universale: applicabilità del meccanismo di ripartizione e valutazione del costo netto per l’anno 2001*” del 20 dicembre 2001 (G.U. n. 106 del 9-5-2003) non è mai stata impugnata.

- 16/04/CIR e 108/11/CIR per il 2002;
- 28/07/CIR e 109/11/CIR per il 2003;
- 153/11/CIR e 103/19/CIR per il 2004;
- 139/12/CIR e 103/19/CIR per il 2005;
- 46/13/CIR e 103/19/CIR per il 2006;
- 100/14/CIR e 103/19/CIR per il 2007;
- 88/18/CIR per il 2008 e il 2009.

## II. Il riesame dell'iniquità dell'onere per gli anni 1999-2009

19. In relazione al primo periodo oggetto di riesame in questo procedimento, il vigente quadro normativo era costituito, *in primis*, dal D.P.R. 318/1997 (Regolamento per l'attuazione di direttive comunitarie nel settore delle telecomunicazioni) e dal D.M. 10 marzo 1998 recante “*Finanziamento del servizio universale nel settore delle telecomunicazioni*”.

20. L'art. 3 del D.P.R. recante *Servizio universale*, al comma 6, stabilisce che:

***“Qualora, in base alle disposizioni del presente articolo, gli obblighi di fornitura del servizio universale rappresentino un onere iniquo per l'organismo o gli organismi incaricati di fornire il servizio universale, è previsto un meccanismo atto a ripartire il costo netto dei suddetti obblighi con altri organismi che gestiscono reti pubbliche di telecomunicazioni, con fornitori di servizi di telefonia vocale accessibili al pubblico e con organismi che prestano servizi di comunicazione mobili e personali [enfasi aggiunta]. Tale meccanismo non è applicabile quando:***

*a) la fornitura delle obbligazioni di servizio universale non determina un costo netto;*

*b) il costo netto degli obblighi di fornitura del servizio universale non rappresenti un onere iniquo;*

*c) l'ammontare del costo netto da ripartire non giustifichi il costo amministrativo di gestione del metodo di ripartizione e finanziamento dell'onere di fornitura degli obblighi di servizio universale”.*

21. Si osserva che in base al dispositivo citato:

1. in primo luogo, l'Autorità deve stabilire l'iniquità dell'onere;
2. una volta svolta la verifica di iniquità di cui sopra, si applica il meccanismo di ripartizione tra tutti i gestori, fissi e mobili.

22. Tale meccanismo (di ripartizione) non è applicabile quando, tra l'altro (oltre ai casi di cui alla lettera a) e c)), “*il costo netto degli obblighi di fornitura del servizio universale non rappresenti un onere iniquo”.*

23. Il comma 9, dell'art. 3, poi, stabilisce esplicitamente i soggetti che non sono tenuti alla contribuzione.

24. Il successivo comma 10, dell'art. 3, stabilisce, invece, in che modo l'Autorità calcola il costo netto. In sostanza l'Autorità si avvale di un soggetto esterno all'amministrazione, con specifiche

competenze tecniche, il quale verifica, certificandola, l'entità del costo sostenuto dal soggetto incaricato. I risultati del calcolo del costo e le conclusioni dei controlli contabili sono esplicitati in una articolata relazione di conformità ai criteri e principi del citato regolamento, sono acquisiti dall'Autorità che provvede a metterli a disposizione del pubblico, anche al fine di approvarli.

25. In base, infine, al comma 11, dell'art. 3, *“Sulla base del calcolo del costo netto di cui al comma 7, e della relazione”* di cui al comma 10, *“l'Autorità, tenuto anche conto degli eventuali vantaggi di mercato derivanti all'organismo incaricato, stabilisce se il meccanismo di ripartizione del costo netto degli obblighi di servizio universale sia giustificato* [enfasi aggiunta]. *In tal caso il relativo onere è ripartito in base a criteri di oggettività, non discriminazione e proporzionalità [...]*”.

26. L'art. 2, comma 2, del D.M. del 10 marzo 1998 (*Finanziamento*) ribadisce quanto stabilito dal D.P.R. 318/1997, ossia che:

*“Ai sensi dell'art.3, comma 6, del regolamento, è previsto un meccanismo di ripartizione dei costi, basato sui principi di non discriminazione, trasparenza e proporzionalità, a carico degli organismi che gestiscono reti pubbliche di telecomunicazioni, che forniscono al pubblico servizi di telefonia vocale, in proporzione all'utilizzazione da parte di tali soggetti delle reti pubbliche di telecomunicazioni, o che prestano servizi di comunicazioni mobili e personali in ambito nazionale”* [enfasi aggiunta].

27. L'art. 5 del D.M. del 10 marzo 1998 (*Modalità di finanziamento*), fornisce maggiori dettagli sul procedimento che sta in capo all'Autorità. L'Autorità, in particolare:

- a) acquisisce la valutazione del costo netto presentata dal soggetto incaricato. Il costo netto è definito nel D.P.R. 318/1997 come differenza fra il costo netto derivante dalla situazione in cui un organismo è incaricato di assolvere agli obblighi del servizio universale rispetto a quella in cui non sia tenuto ad assolvere a tale obbligo;
- b) stabilisce **se il meccanismo di ripartizione è applicabile**, ai sensi dell'art. 3, comma 6, del D.P.R. 318/1997, e cioè se ha ritenuto che l'onere sia iniquo (valutazione di iniquità preliminare);
- c) qualora il meccanismo di ripartizione sia applicabile, incarica un soggetto pubblico o privato, autonomo rispetto agli organismi di telecomunicazioni e con specifiche competenze, per la verifica del calcolo del costo netto presentato da Telecom Italia;
- d) stabilisce, ai sensi dell'art. 3, comma 11, del D.P.R. 318/1997 (ossia, vista la relazione del revisore sul calcolo presentato da Telecom Italia e tenuto conto dei vantaggi indiretti di quest'ultima derivanti dall'obbligo), se il meccanismo di ripartizione è giustificato (valutazione definitiva di iniquità);
- e) pubblica gli esiti delle verifiche per la consultazione con il mercato;
- f) individua i soggetti debitori sulla base dell'art.3, comma 6, del D.P.R. 318/1997 e dell'art.2 del D.M. del 10 marzo 1998 ossia tra organismi che gestiscono reti pubbliche di telecomunicazioni, fornitori di servizi di telefonia vocale accessibili al pubblico e organismi che prestano servizi di comunicazione mobili e personali;
- g) richiede ai soggetti debitori di cui alla lettera h) dell'art. 5, comma 2, i dati, previsti dall'allegato A al D.M. del 10 marzo 1998 (che fornisce le formule di calcolo della quota in funzione del fatturato), relativi all'esercizio al quale si riferiscono gli oneri da ripartire,

necessari ai fini della determinazione della quota a carico di ciascuno di essi; si osservi, quindi, che il calcolo delle quote di riparto è effettuato dopo aver individuato i debitori che sono definiti dalla legge.

28. L'art. 6 del D.M. consente all'Autorità di *valutare l'opportunità di introdurre un meccanismo di esenzione dalla contribuzione al fondo da parte degli organismi di telecomunicazioni nuovi entranti nel settore*, fissato successivamente dalla stessa Autorità, per tutto l'arco temporale di riferimento, nella misura dell'1% dei ricavi netti.

29. La Base di calcolo per la contribuzione a cui sono tenuti gli organismi di telecomunicazioni indicati all'art. 3, comma 6, del D.P.R. 318/97, ed all'art. 2 del D.M. è riportata nel medesimo D.M..

**30. Per il periodo temporale successivo al 2003 oggetto di riesame occorre far riferimento al Codice delle comunicazioni elettroniche.**

31. L'articolo 1, *lett. e)* dell'allegato 11 al Codice delle comunicazioni elettroniche definisce il costo netto del servizio universale come la differenza tra il costo netto sostenuto da Telecom Italia in qualità di soggetto incaricato di fornire il servizio universale (scenario fattuale) ed il corrispondente costo netto che la stessa sosterebbe nel caso in cui non fosse soggetta a tali obblighi (scenario controfattuale).

32. Ai sensi dell'art. 62, comma 1, del Codice, *“qualora l'Autorità ritenga che la fornitura del servizio universale di cui agli articoli da 53 a 60, dello stesso, possa comportare un onere ingiustificato per le imprese designate a fornire tale servizio, prevede il calcolo dei costi netti di tale fornitura. A tal fine, l'Autorità può:*

- a) procedere al calcolo del costo netto delle singole componenti dell'obbligo del servizio universale, tenendo conto degli eventuali vantaggi commerciali derivanti all'impresa designata per la fornitura del servizio universale, in base alle modalità stabilite nell'allegato n. 11;*
- b) utilizzare i costi netti della fornitura del servizio universale individuati in base a un meccanismo di determinazione conforme all'articolo 58, comma 2”.*

33. Il comma 2 dello stesso articolo prevede *“che i conti ovvero le altre informazioni su cui si basa il calcolo del costo netto degli obblighi di servizio universale di cui al comma 1, lettera a), sono sottoposti alla verifica di un organismo indipendente dalle parti interessate, avente specifiche competenze, incaricato dall'Autorità<sup>2</sup>”.*

34. Ai sensi del comma 2 dell'articolo 3 dell'allegato 11 al Codice, *“è previsto un meccanismo di ripartizione dei costi, basato sui principi di non discriminazione, trasparenza e proporzionalità, a carico delle imprese che gestiscono reti pubbliche di comunicazioni, che forniscono servizi telefonici accessibili al pubblico, in proporzione all'utilizzazione da parte di tali soggetti delle reti pubbliche di comunicazioni, o che prestano servizi di comunicazione mobili e personali in ambito nazionale”.*

---

<sup>2</sup> I risultati del calcolo e le conclusioni finali della verifica sono messi a disposizione del pubblico sul Bollettino ufficiale e sul sito Internet dell'Autorità. I costi derivanti dalla verifica del servizio universale sono ricompresi nel fondo per il finanziamento del costo netto degli obblighi del servizio universale, istituito presso il Ministero, di cui all'allegato n. 11.

35. Il comma 6 dello stesso succitato articolo prevede che *“il meccanismo di cui al comma 2 non è applicabile quando:*

- a) la fornitura delle obbligazioni di servizio universale non determina un costo netto;*
- b) il costo netto degli obblighi di fornitura del servizio universale non rappresenti un onere iniquo;*
- c) l'ammontare del costo netto da ripartire non giustifichi il costo amministrativo di gestione del metodo di ripartizione e finanziamento dell'onere di fornitura degli obblighi di servizio universale”.*

36. In ottemperanza alle disposizioni derivanti dall'articolo 6 dell'allegato 11 al Codice, Telecom Italia, in qualità di soggetto incaricato di fornire il servizio universale, presenta la propria valutazione del costo netto. Il costo netto del servizio universale è ottenuto sommando gli oneri netti derivanti dalla Telefonia Vocale, dalla Telefonia Pubblica e dalle Categorie Agevolate. A tale valore vengono portati in detrazione i cosiddetti Benefici Indiretti. La metodologia di calcolo del costo è invece descritta all'art. 5 del medesimo allegato 11.

37. Infine, come chiarito anche nella Comunicazione della Commissione europea COM (2011) 795 *final*, nel caso in cui il costo netto USO rappresenti un onere iniquo per il fornitore designato, lo stesso deve essere compensato per tale costo.

38. Ciò premesso, si osserva che al fine del riesame dell'iniquità dell'onere, occorre analizzare due aspetti chiave della questione:

- la relazione tra obblighi normativi di S.U., giustificati da ragioni di interesse pubblico (scopo del SU) e i cui contenuti non sono e non sarebbero offerti dal mercato, ed eccessività o iniquità dell'onere, ovvero la misura dell'effettivo svantaggio concorrenziale dell'operatore obbligato a fornire il S.U. (Telecom Italia) a condizioni economiche “abbordabili”. La finalità del recupero del costo netto del SU dal mercato è quella di compensare l'impresa designata a fornire il servizio in condizioni non conformi a pratiche commerciali, ma solo laddove ciò sia giustificato e causando la minore distorsione sia della concorrenza sia della domanda di tutti i consumatori. Il finanziamento del costo netto del S.U., laddove giustificato, deve quindi avvenire secondo criteri obiettivi, trasparenti, non discriminatori e proporzionali, al fine di evitare vincoli e distorsioni alla concorrenza<sup>3</sup>.
- la ripartizione tra gli operatori di reti e di servizi di telecomunicazioni aperti al pubblico dell'onere riconosciuto come iniquo. Il trasferimento dell'onere e la ripartizione su singoli soggetti devono avvenire in modo obiettivo, sulla base di specifici indicatori e secondo criteri di proporzionalità. Per conseguire tale finalità l'Autorità può stabilire soglie di esonero. La modalità di ripartizione è comunque stabilita dalla normativa primaria.

---

<sup>3</sup> Occorre precisare che lo scopo del SU, ovvero rappresentare una rete e un servizio di sicurezza (garantendo a tutti i cittadini una connessione alla rete pubblica di comunicazioni e l'accesso a servizi di telefonia a prezzi abbordabili) non è statico, ma dipende dall'evoluzione del mercato e dai risultati e lo scopo raggiunti, per esempio, attraverso altre tecnologie di connessione e servizio. Mentre nei primi anni a partire dalla liberalizzazione delle telecomunicazioni fisse (1998) l'accesso ai servizi di telefonia mobile vede già l'infrastrutturazione e la vendita di servizi di prima generazione da parte di almeno due operatori, l'infrastruttura fissa è nella titolarità di un solo operatore e il servizio offerto è il medesimo del servizio universale, non essendo stato, all'epoca, ancora avviato il percorso di avanzamento verso le tecnologie IP e l'accesso a banda larga.



39. Ciò detto, in base alle norme richiamate l'Autorità verifica l'iniquità dell'onere in capo all'operatore notificato tramite:

- A. Analisi del contesto concorrenziale,
- B. Verifica del CNSU (perdita),
- C. Analisi di impatti economici, finanziari derivanti dal CNSU.

Segue un approfondimento sulle attività di cui ai punti A, B, e C di cui sopra.

#### *Analisi del contesto concorrenziale (A)*

40. Il report del BEREC sul Servizio Universale<sup>4</sup>, che raccoglie le *guidelines* utilizzate dai 27 paesi dell'Unione che hanno risposto al questionario, dichiara che 15 paesi non hanno alcuna *guideline* da seguire per qualificare un onere come iniquo, mentre 2 ulteriori paesi non hanno ancora preso una posizione in merito. Diverse Autorità di settore hanno dichiarato di rimettersi alle *guidelines* stabilite dallo strumento di legislazione secondaria.

41. Ad ogni modo, nella maggior parte dei casi la scelta è rimessa alla discrezionalità tecnica delle Autorità, le quali hanno proposto una serie di fattori per lo più correlati alle condizioni del mercato e al grado di competizione raggiunta.

42. Secondo le indicazioni del rapporto del BEREC del 2017<sup>5</sup> sul servizio universale, per determinare l'iniquità dell'onere del costo netto del servizio universale e la conseguente applicabilità del meccanismo di ripartizione, tenuto conto della pratica dei principali Paesi, **occorre valutare il livello di concorrenzialità del mercato**. In particolare, è possibile analizzare i seguenti parametri di mercato e finanziari:

- I. quote del mercato dell'accesso in volumi e ricavi.
- II. volumi e quote di mercato del traffico telefonico;
- III. grado di interconnessione per i servizi di raccolta e terminazione su rete fissa e mobile;
- IV. diffusione dei servizi su rete mobile;
- V. vantaggi per gli operatori derivanti dagli obblighi USO;
- VI. posizione finanziaria degli operatori.

#### *Verifica di un CNSU (B)*

43. L'Autorità, verificati *prima facie* i presupposti di iniquità dell'onere sulla base del contesto di mercato (punti I-VI di cui sopra), procede alla verifica dell'entità del costo netto con l'ausilio di un

<sup>4</sup> BEREC Report on Universal Service – reflections for the future, BoR (10) 35, cit. pg. 42

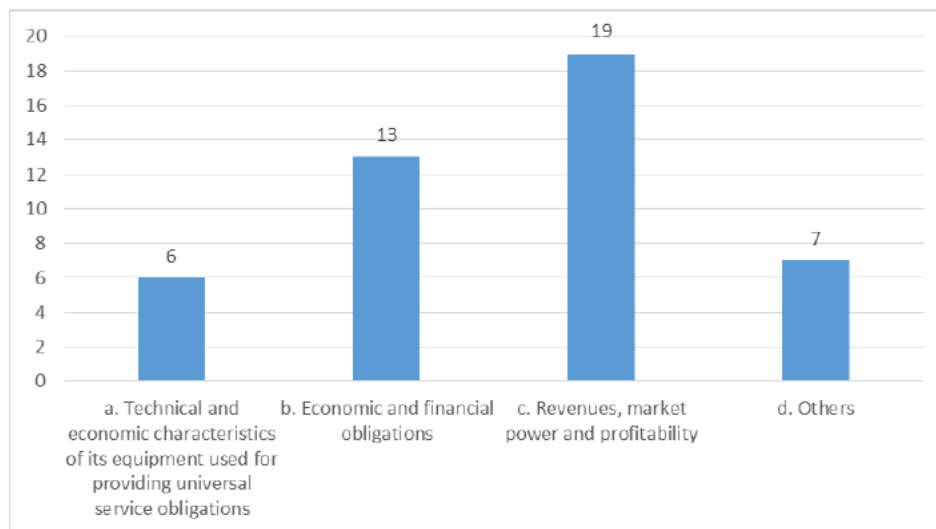
<sup>5</sup> Cfr. Figura rappresentata al par. 345 della delibera n. 88/18/CIR. Report Cullen International - Unfair Burden del documento pubblicato dal Berec il 24 Febbraio 2017: “*Berec update survey on the implementation and application of the universal service provisions – a synthesis of the results*”.

soggetto terzo incaricato. Si rinvia, a tale riguardo, ai procedimenti svolti dall’Autorità e alle relative delibere di approvazione del Costo Netto.

*Analisi di impatti economici, finanziari sul soggetto incaricato (C)*

44. L’Autorità rileva quanto già più volte rappresentato nei procedimenti sul CNSU ovvero che, in linea di principio, non esiste, per la valutazione di onere “eccessivo” rispetto alle capacità economiche del soggetto incaricato, una metodologia univoca tra quelle adottate dai principali Paesi membri dell’Unione europea, come evidenziato dallo stesso BEREC nel suo Report sul Servizio Universale, ma la sua qualificazione è rimessa alla discrezionalità delle Autorità di settore. A riprova di tale discrezionalità, si riporta la figura successiva, estratta dal Report di aggiornamento dell’indagine sulla implementazione della fornitura del servizio universale effettuato nel 2017 dal Berec (BOR(17) 41):

Figure 10 Criteria used to assess unfair burden



45. In base alla prassi seguita dall’Autorità, tale verifica è effettuata sulla base del valore del costo netto come accertato nelle delibere che si sono succedute dal 1999 al 2009.

46. Nello specifico, al fine di una verifica finale sull’iniquità, l’Autorità, tenuto conto anche dei procedimenti di verifica del costo netto svolti e dei contributi del mercato, ha ritenuto di calcolare l’incidenza del costo netto, accertato, sui parametri finanziari di TIM in termini di EBITDA. La verifica fa riferimento ai parametri del gruppo, a livello nazionale, fisso + mobile.

**III. Le componenti dell’analisi di iniquità oggetto di riesame**

47. Il presente procedimento di riesame riguarda l’analisi di iniquità in relazione alle componenti A (Analisi del contesto concorrenziale) e C (Analisi di impatti economici, finanziari sul soggetto incaricato) sopra descritte per tutto l’arco temporale che va dal 1999 al 2009.

48. Il riesame dell'analisi del grado di concorrenzialità del mercato (componente A) è effettuato in linea con le indicazioni del BEREC sopra citate, sulla base dei seguenti parametri di mercato e finanziari:

- I. quote del mercato dell'accesso in volumi e ricavi.
- II. volumi e quote di mercato del traffico telefonico;
- III. grado di interconnessione per i servizi di raccolta e terminazione su rete fissa e mobile;
- IV. diffusione dei servizi su rete mobile;
- V. vantaggi per gli operatori derivanti dagli obblighi USO;
- VI. posizione finanziaria degli operatori.

49. Elemento comune di novità per tutte le delibere 1999-2009 è che l'Autorità rimuove il criterio della sostituibilità fisso-mobile, dichiarato in via definitiva "fallace" dal Giudice, come presupposto contributivo.

50. Come detto, infatti, la legge già stabilisce il dovere di contribuzione in capo a tutti gli operatori di rete fissa e mobile.

51. Chiarito quanto sopra, si precisa che alcuni dei parametri da I a VI vengono utilizzati per la prima volta dall'Autorità per gli anni 1999-2000-2002 e 2003 mentre in relazione agli anni 2004-2007 e 2008 -2009 l'Autorità aveva già ampliato la propria analisi a quasi tutti i suddetti parametri.

52. La tabella seguente riporta un confronto dei parametri già utilizzati per i diversi anni oggetto di riesame e di quelli utilizzati per la prima volta nel presente procedimento.

| <b>Indicatori/anno</b>   | <b>1999-2003</b> | <b>2004-2007</b> | <b>2008-2009</b> |
|--|------------------|------------------|------------------|
| I. quote del mercato dell'accesso in volumi e ricavi.  | SI               | SI               | SI               |
| II. volumi e quote di mercato del traffico telefonico  | SI               | SI               | SI               |
| III. grado di interconnessione per i servizi di raccolta e terminazione su rete fissa e mobile | NO               | SI               | SI               |
| IV. diffusione dei servizi su rete mobile  | NO               | SI               | SI               |
| V. vantaggi per gli operatori derivanti dagli obblighi USO                                     | NO               | SI               | NO               |
| VI. posizione finanziaria degli operatori  | NO               | NO               | NO               |

53. Si anticipa che, per tutte le annualità oggetto di riesame, l'Autorità ritiene ragionevole fissare (v. infra) una soglia per la quota del traffico telefonico al di sopra della quale (se la quota è pari o superiore) l'iniquità *prima facie* non è verificata.

54. Quanto al riesame dell'impatto finanziario (componente C), si precisa che l'Autorità ha ritenuto opportuno, per ragioni di uniformità di analisi, estendere alle annualità 1999-2003 la

valutazione finale, C, di iniquità (seconda *facie*) effettuata sulla base dell'incidenza sul valore dell'EBITDA dell'operatore designato del Costo Netto certificato e la fissazione di una soglia minima di iniquità.

55. Quanto alla verifica del CNSU (passaggio B), l'Autorità rinvia alle decisioni assunte con le delibere di cui al paragrafo 18 del presente Allegato, limitatamente alla verifica del *quantum* del costo netto del servizio universale ammesso a tale ripartizione e alle quote di contribuzione degli operatori.

56. Nei seguenti capitoli IV e VI si sviluppa il riesame dell'analisi del contesto concorrenziale e degli impatti economici, finanziari sul soggetto incaricato.

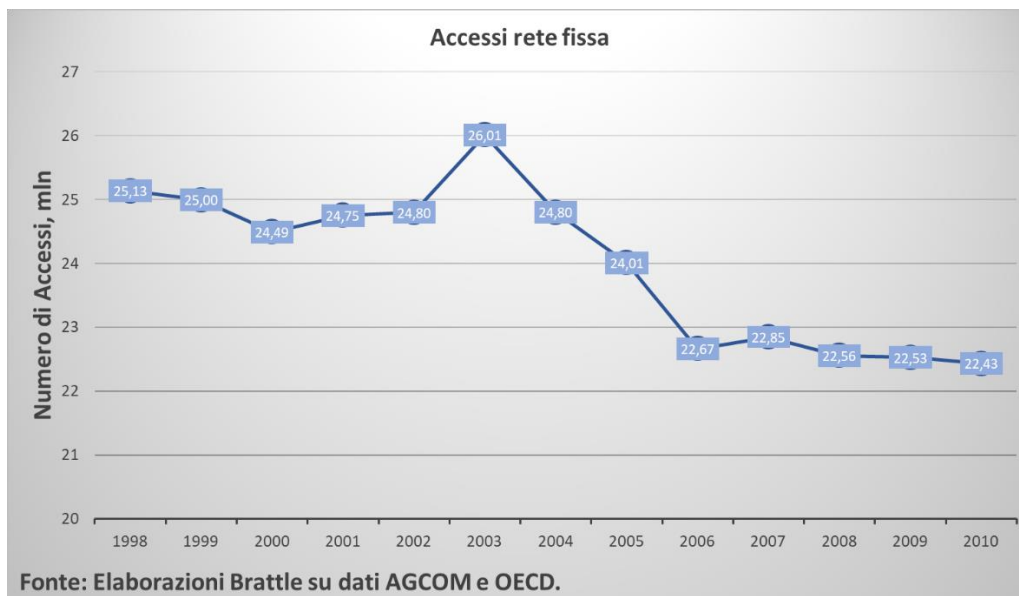
**Domanda 1:** *si condivide l'approccio dell'Autorità per il riesame dell'iniquità dell'onere da ripartire?*

#### IV. Analisi del contesto concorrenziale del mercato negli anni 1999-2009 (A)

##### 1. Quote del mercato dell'accesso da postazione fissa alla rete telefonica e dati pubblica, a banda stretta e banda larga e solo a banda larga

###### Diffusione dei servizi su rete fissa

**Figura 1** – Andamento del numero di accessi da postazione fissa in Italia (anni 1999-2010)



###### Accesso a banda stretta + banda larga

**Tabella 1 a.** Mercato dei servizi di accesso da postazione fissa al dettaglio - clientela residenziale. Quote di mercato degli operatori (in volumi)

|                        | 1999    | 2000    | 2001    | 2002   | 2003   | 2004   | 2005   | 2006   | 2007   | 2008   | 2009   |
|------------------------|---------|---------|---------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| <b>Telecom Italia</b>  | 100,00% | 100,00% | 100,00% | 99,00% | 98,00% | 95,29% | 93,17% | 87,55% | 82,36% | 77,06% | 71,36% |
| <b>Altri operatori</b> | 0,00%   | 0,00%   | 0,00%   | 1,00%  | 2,00%  | 4,71%  | 6,83%  | 12,45% | 17,64% | 22,94% | 28,64% |

Fonte: dati estratti dalle tabelle delle delibere n. 314/09/CONS e 133/17/CIR

**Tabella 1 b.** Mercato dei servizi di accesso da postazione fissa al dettaglio - clientela affari. Quote di mercato degli operatori (in volumi)

|                        | 1999    | 2000    | 2001   | 2002   | 2003   | 2004   | 2005   | 2006   | 2007   | 2008   | 2009   |
|------------------------|---------|---------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| <b>Telecom Italia</b>  | 100,00% | 100,00% | 99,00% | 97,00% | 96,00% | 94,13% | 91,84% | 88,66% | 85,21% | 82,80% | 80,15% |
| <b>Altri operatori</b> | 0,00%   | 0,00%   | 1,00%  | 3,00%  | 4,00%  | 5,87%  | 8,16%  | 11,34% | 14,79% | 17,20% | 19,85% |

Fonte: dati estratti dalle tabelle delle delibere n. 314/09/CONS e 133/17/CIR

**Tabella 2 -** Quote di mercato in ricavi – residenziale e non residenziale<sup>6</sup>

|      | Residenziale   |        | Non residenziale |        |
|------|----------------|--------|------------------|--------|
|      | Telecom Italia | Altri  | Telecom Italia   | Altri  |
| 2004 | 93,02%         | 6,98%  | 94,91%           | 5,09%  |
| 2005 | 90,75%         | 9,25%  | 93,20%           | 6,80%  |
| 2006 | 87,45%         | 12,55% | 86,20%           | 13,80% |
| 2007 | 81,91%         | 18,09% | 84,85%           | 15,15% |
| 2008 | 77,06%         | 22,94% | 82,80%           | 17,20% |
| 2009 | 71,36%         | 28,64% | 80,15%           | 19,85% |

Accesso a banda larga

**Tabella 3.** Mercato dei servizi di accesso al dettaglio a banda larga da postazione fissa - clientela residenziale. Quote di mercato degli operatori **in ricavi**.

|                        | 2004   | 2005   | 2006   | 2007   |
|------------------------|--------|--------|--------|--------|
| <b>Telecom Italia</b>  | 82,46% | 79,85% | 73,13% | 71,47% |
| <b>Altri operatori</b> | 17,54% | 20,15% | 24,87% | 28,53% |

Fonte: dati estratti dalle tabelle delle delibere n. 314/09/CONS

<sup>6</sup> Tabella 20 della delibera n. 314/09/CONS.

**Tabella 4.** Mercato dei servizi di accesso al dettaglio a banda larga da postazione fissa - clientela residenziale. Quote di mercato degli operatori **in volumi**.

|                        | 2004   | 2005   | 2006   | 2007   |
|------------------------|--------|--------|--------|--------|
| <b>Telecom Italia</b>  | 74,34% | 71,89% | 66,95% | 64,19% |
| <b>Altri operatori</b> | 25,66% | 28,11% | 33,05% | 35,81% |

*Fonte: dati estratti dalle tabelle delle delibere n. 314/09/CONS*

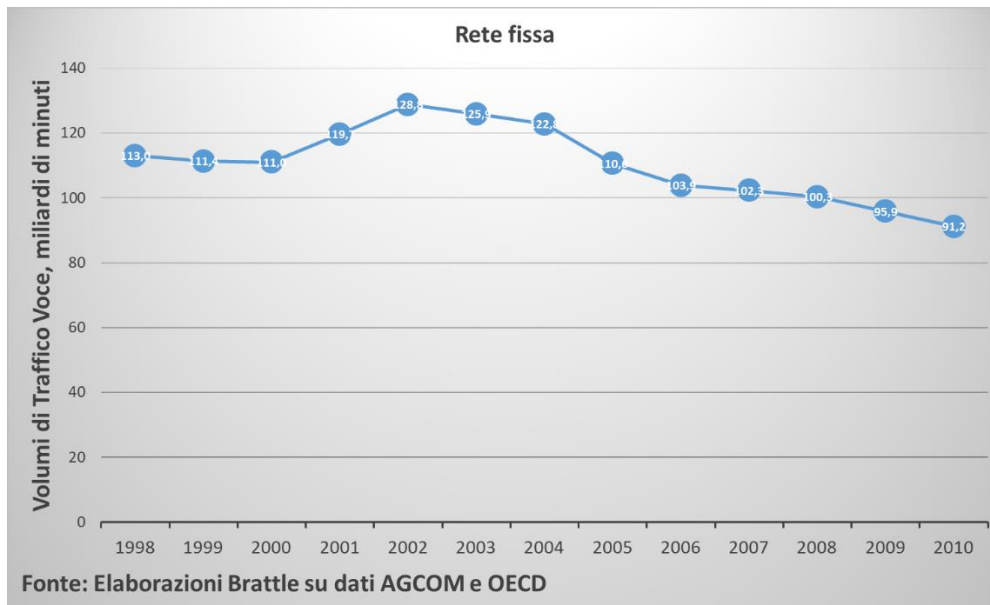
**Tabella 4 bis.** Mercato dei servizi di accesso al dettaglio a banda larga al dettaglio  
(in volumi e ricavi)

|                        | 2008   |        | 2009   |        |
|------------------------|--------|--------|--------|--------|
|                        | Volumi | Ricavi | Volumi | Ricavi |
| <b>Telecom Italia</b>  | 61,09  | 56,84  | 57,88  | 55,98  |
| <b>Altri operatori</b> | 38,91  | 6,50   | 1,46   | 5,94   |

*Fonte: dati estratti dalle tabelle delle delibere n. 88/18/CIR*

## 2. Quote di mercato del traffico telefonico

**Figura 2** – Andamento traffico telefonico su rete fissa in Italia (anni 1999-2010)



**Tabella 5:** Quote di mercato del traffico dei servizi voce su rete fissa in ricavi

| Fonte              | Delibera n. 8/00/CIR |      | Relazione Annuale |      |      |      |      |      | Osservatorio AGCOM |      |      |      |
|--------------------|----------------------|------|-------------------|------|------|------|------|------|--------------------|------|------|------|
| anni               | 1998                 | 1999 | 2000              | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006               | 2007 | 2008 | 2009 |
| Quote mercato tot. |                      |      |                   |      |      |      |      |      |                    |      |      |      |
| Fonia per TIM(%)   | 99,0                 | 91,9 | 83,8              | 76,8 | 68,5 | 68,0 | 69,3 | 67,4 | 64,7               | 63,5 | 60,0 | 58,0 |

### 3. Interconnessione

**Tabella 6:** Mercato della raccolta: quote di mercato in volumi di traffico raccolto incluso l'autoproduzione

|                        | Volumi |      |      |      |
|------------------------|--------|------|------|------|
|                        | 2005   | 2006 | 2007 | 2008 |
| <b>Telecom Italia</b>  | 94%    | 91%  | 87%  | 80%  |
| <b>Altri operatori</b> | 6%     | 9%   | 13%  | 20%  |

**Tabella 7 - Mercato della raccolta:** quote di mercato in volumi di traffico raccolto esclusa l'autoproduzione

|                        | Volumi |       |       |       |
|------------------------|--------|-------|-------|-------|
|                        | 2005   | 2006  | 2007  | 2008  |
| <b>Telecom Italia</b>  | 98,2%  | 97,3% | 95,1% | 92,2% |
| <b>Altri operatori</b> | 2%     | 3%    | 5%    | 8%    |



**Tabella 8a – Volumi e ricavi della terminazione su rete fissa in Italia:**

|      | Volumi di traffico terminato<br>(migliaia di minuti) |       | Ricavi complessivi (migliaia di euro) |            |
|------|--|-------|---------------------------------------|------------|
|      | Consistenza  |       | Consistenza                           | Variazione |
| 2005 | 45.754.313   |       | 375.453                               |            |
| 2006 | 45.651.041   | -0,2% | 398.251                               | 6,1%       |
| 2007 | 49.225.101   | 7,8%  | 425.518                               | 6,8%       |
| 2008 | 49.372.683   | 0,3%  | 427.661                               | 0,5%       |

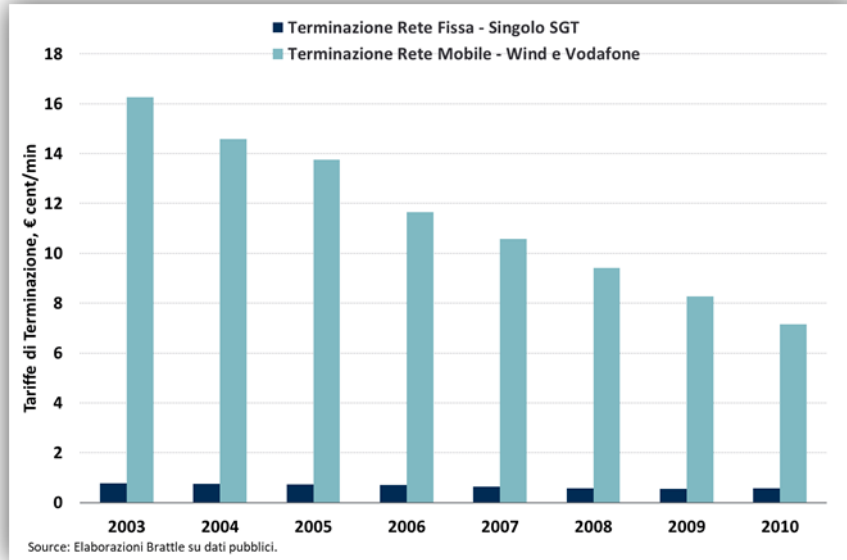
Fonte: elaborazioni Agcom su dati degli operatori

**Tabella 8b – Volumi e ricavi della terminazione su rete mobile in Italia:**

| TERMINAZIONE SU RETE MOBILE (complessiva) |  |            |   |            |
|---|--|------------|---|------------|
|   | Volumi di traffico terminato<br>(migliaia di minuti) |            | Ricavi complessivi<br>(milioni di euro) |            |
|   | Consistenza  | Variazione | Consistenza                             | Variazione |
| 2005                                      | 34.657.494   |            | 5.085,46 €                              |            |
| 2006                                      | 37.219.305   | 7,4%       | 5.181,39 €                              | 1,9%       |
| 2007                                      | 38.150.923   | 2,5%       | 4.406,92 €                              | -14,9%     |
| 2008                                      | 38.401.483   | 0,7%       | 3.937,19 €                              | -10,7%     |
| 2009                                      | 39.384.840   | 2,6%       | 3.516,35 €                              | -10,7%     |
| 2010                                      | 40.823.462   | 3,7%       | 3.139,50 €                              | -10,7%     |

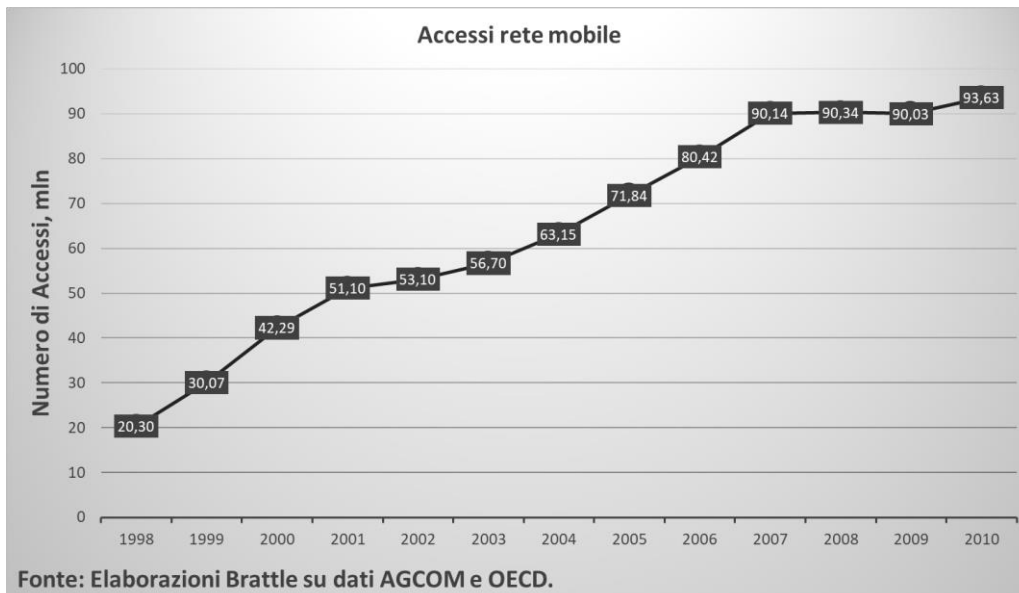


**Figura 3** – Comparazione delle tariffe di terminazione fisse e mobili (€cent/min) in Italia

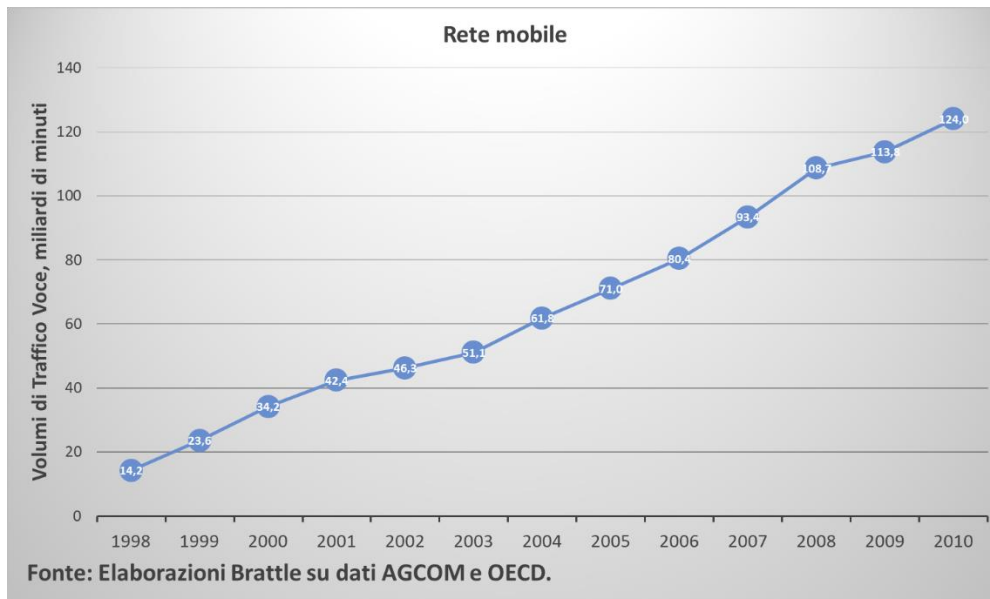


#### 4. Diffusione dei servizi mobili

**Figura 4:** Andamento del numero di accessi dei servizi su rete mobile in Italia (anni 1999-2010)



**Figura 5:** Andamento del traffico dei servizi voce su rete mobile in Italia (anni 1999-2010)



57. L'Autorità osserva come sia chiaro il costante *trend* di crescita del numero di accessi e del traffico su rete mobile, mostrando un sempre crescente utilizzo, durante tutto il periodo, del servizio telefonico in mobilità. L'andamento della penetrazione del servizio mobile di cui alla seguente tabella fornisce, mediante altro indicatore, la stessa evidenza:

**Figura 6:** Penetrazione dei servizi su rete mobile in Italia (anni 1998-2008)

| Fonte:    | Relazione Annuale |      |      |      |      |      |       |       |      |        |      |
|-----------|-------------------|------|------|------|------|------|-------|-------|------|--------|------|
| Relazione | 1998              | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004  | 2005  | 2006 | 2007   | 2008 |
| in %      | 35,5              | 52,6 | 73   | 83   | 91   | 97,3 | 107,6 | 122,2 | 139  | 152,12 | 153  |

## 5. I vantaggi per gli operatori di comunicazioni che derivano dagli obblighi USO

58. Oltre all'analisi concorrenziale sui mercati al dettaglio, ai fini della valutazione dell'iniquità dell'onere, sono stati anche stimati i vantaggi che derivano agli operatori di comunicazione elettronica dall'esistenza degli obblighi di servizio universale.

59. In particolare, gli operatori alternativi conseguono vantaggi in termini di ricavi all'ingrosso e al dettaglio derivanti dai flussi di traffico di telefonia vocale tra i propri clienti e i clienti di Telecom Italia che fruiscono delle condizioni di fornitura previste dagli obblighi di servizio universale e che determinano un costo netto (p.e. utenti di Telecom Italia attestati nelle aree non remunerative, utenti di postazioni telefoniche pubbliche, utenti appartenenti a categorie agevolate).

60. In primo luogo, i vantaggi per gli operatori alternativi (mobili) derivano **dai ricavi netti, al dettaglio**, prodotti dal traffico mobile-fisso ossia delle chiamate originate dai propri clienti finali e terminate, su rete fissa, sui clienti di Telecom Italia che fruiscono delle condizioni di fornitura previste

dagli obblighi di servizio universale (utenti di Telecom Italia attestati nelle aree non remunerative)<sup>7</sup>. Analogo vantaggio potrebbe aversi anche per chiamate da rete fissa.

61. In secondo luogo, il vantaggio deriva dai ricavi di terminazione delle chiamate fisso-mobile originate dai suddetti clienti di Telecom Italia ubicati nelle APNR e dirette verso i clienti mobili. Tale vantaggio non è da escludersi, in via teorica, per le chiamate fisso-fisso in funzione del grado di infrastrutture di accesso fisse alternative che, comunque, nel periodo in esame appare inferiore alle reti mobili.

62. Infine, in relazione alle PTP, è necessario considerare anche il beneficio derivante agli operatori mobili dai ricavi da terminazione generati dal traffico originato dalle Postazioni di Telefonia Pubblica (PTP) - che l'operatore designato non avrebbe servito in assenza degli obblighi di servizio universale - e terminato sulle reti mobili.

63. La tabella seguente riporta i suddetti vantaggi, per gli operatori mobili, per il periodo 1999-2007.

**Tabella 9:** Ricavi operatori mobili Italia connessi ai servizi inclusi nel calcolo del Costo Netto

|   | 1999          | 2000          | 2001          | 2002          | 2003          | 2004         | 2005         | 2006         | 2007         | Totale        |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|
| Ricavi netti da traffico mobile-fisso                     | 37,71         | 36,22         | 33,76         | 32,65         | 33,55         | 37,06        | 37,72        | 29,54        | 33,84        | 312,05        |
| Ricavi da terminazione del traffico fisso-mobile          | 31,17         | 31,16         | 31,15         | 29,28         | 29,02         | 27,07        | 24,41        | 20,9         | 20,4         | 244,56        |
| Ricavi da traffico TP terminato su rete mobile            | 108,63        | 95,27         | 81,21         | 67,16         | 52,24         | 32,64        | 16,96        | 9,79         | 9,1          | 473,00        |
| <b>totale vantaggi operatori mobili</b>                   | <b>177,51</b> | <b>162,65</b> | <b>146,12</b> | <b>129,09</b> | <b>114,81</b> | <b>96,77</b> | <b>79,09</b> | <b>60,23</b> | <b>63,34</b> |               |
| quota % escluso TIM                                       | 41,8%         | 43,4%         | 47,7%         | 48,8%         | 51,4%         | 54,3%        | 56,4%        | 56,8%        | 55,7%        |               |
| <b>totale vantaggi mobili escluso TIM</b>                 | <b>74,11</b>  | <b>70,59</b>  | <b>69,70</b>  | <b>63,00</b>  | <b>59,01</b>  | <b>52,55</b> | <b>44,61</b> | <b>34,21</b> | <b>35,28</b> | <b>503,06</b> |
| <b>costo netto USO</b>                                    | <b>62,4</b>   | <b>58,9</b>   | <b>40,52</b>  | <b>37,22</b>  | <b>41,04</b>  | <b>26,22</b> | <b>33,51</b> | <b>26,58</b> | <b>27,34</b> | <b>353,73</b> |
| di cui a carico operatori mobili esclusa TIM              | 8,89          | 11,42         | 9,55          | 10,53         | 12,91         | 7,13         | 10,5         | 8,58         | 9,63         | 89,14         |
| <b>beneficio complessivo operatori mobili esclusa TIM</b> | <b>65,22</b>  | <b>59,17</b>  | <b>60,15</b>  | <b>52,47</b>  | <b>46,10</b>  | <b>45,42</b> | <b>34,11</b> | <b>25,63</b> | <b>25,65</b> | <b>413,92</b> |

Fonte: dati CORE Telecom Italia

64. La tabella 9 soprastante evidenzia un beneficio netto positivo in tutti gli anni di un ordine di grandezza superiore alla quota di contribuzione. Il beneficio netto su tutto l'arco di tempo è pari a circa **414 mln** di Euro per gli operatori mobili escluso TIM.

## 6. Posizione finanziaria degli operatori

65. La posizione finanziaria degli operatori che negli anni sono stati inclusi tra i soggetti tenuti a contribuire è rappresentata in termini di valore percentuale dell'EBITDA. Nella tabella seguente N/A (*Not Applicable*) sta ad indicare che nel corrispondente anno di riferimento l'operatore non ha soddisfatto le condizioni di legge per la contribuzione al Fondo. I valori tra parentesi sono da intendersi come negativi.

<sup>7</sup> Ricavo "netto" da traffico uscente per gli operatori mobili sulla direttrice mobile-fisso che termina sulle APNR, dato dalla differenza tra il ricavo "lordo" da traffico uscente e i costi di terminazione sulla rete fissa.



|   | ANNO DI CONTRIBUZIONE |         |       |       |       |       |         |        |       |          |                     |  |
|---|-----------------------|---------|-------|-------|-------|-------|---------|--------|-------|----------|---------------------|--|
|   | 1999                  | 2000    | 2001  | 2002  | 2003  | 2004  | 2005    | 2006   | 2007  | 2008 (*) | 2009 (*)            |  |
| <b>Telecom Italia SPA (fisso + mobile)</b>          |                       |         |       |       |       |       |         |        |       |          |                     |  |
| % Margine Operativo Lordo/Fatturato                 | 46,4%                 | 46,5%   | 46,4% | 46,7% | 47,3% | 47,6% | 40,7%   | 50,0%  | 42,6% | 43,4%    | 46,4%               |  |
| <b>Wind Telecomunicazioni</b>                       |                       |         |       |       |       |       |         |        |       |          |                     |  |
| % Margine Operativo Lordo/Fatturato                 | (107,8%)              | N/A     | 6,2%  | 15,5% | 27,8% | 35,8% | 31,5%   | 33,5%  | 35,2% | N/A      | 37,0%               |  |
| <b>Infostrada</b>                                   |                       |         |       |       |       |       |         |        |       |          |                     |  |
| % Margine Operativo Lordo/Fatturato                 | N/A                   | (40,4%) |       |       |       |       |         |        |       |          |                     |  |
| <b>Vodafone ITA<br/>(* dal 2008 include Teletu)</b> |                       |         |       |       |       |       |         |        |       |          |                     |  |
| % Margine Operativo Lordo/Fatturato                 | 47,1%                 | 51,2%   | 55,3% | 55,7% | 56,2% | 58,1% | 56,2%   | 56,0%  | 51,6% | N/A      | 49,1%               |  |
| <b>Tiscali Italia</b>                               |                       |         |       |       |       |       |         |        |       |          |                     |  |
| % Margine Operativo Lordo/Fatturato                 | N/A                   | N/A     | N/A   | N/A   | N/A   | N/A   | 3,6%    | N/A    | 13,9% | N/A      | 24,2%               |  |
| <b>Tele 2</b>                                       |                       |         |       |       |       |       |         |        |       |          |                     |  |
| % Margine Operativo Lordo/Fatturato                 | N/A                   | N/A     | N/A   | N/A   | N/A   | 6,8%  | 8,1%    | (1,4%) | 7,0%  | N/A      | Incluso in Vodafone |  |
| <b>BT Italia</b>                                    |                       |         |       |       |       |       |         |        |       |          |                     |  |
| % Margine Operativo Lordo/Fatturato                 | N/A                   | N/A     | N/A   | N/A   | N/A   | 4,2%  | 6,2%    | 6,6%   | 9,0%  | N/A      | 13,9%               |  |
| <b>H3G</b>  |                       |         |       |       |       |       |         |        |       |          |                     |  |
| % Margine Operativo Lordo/Fatturato                 | N/A                   | N/A     | N/A   | N/A   | N/A   | N/A   | (27,2%) | 15,9%  | 0,4%  | N/A      | (7,8%)              |  |
| <b>Fastweb Italia</b>                               |                       |         |       |       |       |       |         |        |       |          |                     |  |
| % Margine Operativo Lordo/Fatturato                 | N/A                   | N/A     | N/A   | N/A   | N/A   | 30,1% | 31,8%   | 33,3%  | 37,6% | N/A      | 34,7%               |  |
| <b>II Sparkle</b>                                   |                       |         |       |       |       |       |         |        |       |          |                     |  |
| % Margine Operativo Lordo/Fatturato                 | N/A                   | N/A     | N/A   | N/A   | N/A   | N/A   | N/A     | N/A    | N/A   | N/A      | 16,3%               |  |

66. Assume rilievo la maggiore capacità di contribuzione degli operatori radiomobili che - a differenza degli operatori alternativi di rete fissa - sono già presenti con proprie reti e quote di mercato retail nel periodo di avvio della liberalizzazione delle telecomunicazioni fisse.

67. Gli indicatori economico-finanziari degli operatori mobili si presentano, inoltre, migliori di quelli degli operatori alternativi di rete fissa anche nei primi anni della liberalizzazione del mercato di reti e servizi di telefonia fissa.

### **Conclusioni dell'analisi di iniquità prima facie**

68. I dati sopra riportati consentono di disporre di una rappresentazione uniforme, qualitativa e quantitativa, nel periodo di riesame del grado di pressione concorrenziale del mercato nei confronti del soggetto incaricato sia su rete fissa che mobile oltre che dei benefici indiretti, per gli operatori mobili, in termini di diffusione dei propri servizi, derivanti dagli obblighi di interconnessione con le reti fisse e di interoperabilità con i servizi telefonici USO.

69. La concorrenza si concretizza in una perdita, per il soggetto incaricato, di quote del mercato dell'accesso alla rete (quantificabile in termini di numero di linee attestata alla propria rete e di corrispondenti ricavi) e di quote di volumi e di corrispondenti ricavi da traffico telefonico.

70. In particolare, l'analisi degli indicatori relativi al traffico di interconnessione evidenzia un aumento i) della percentuale di traffico raccolto su rete fissa da parte di operatori concorrenti e ii) del traffico complessivamente terminato sia sulle reti fisse che mobili. L'aumento della quota di mercato della raccolta su rete fissa degli operatori concorrenti determina una riduzione, per Telecom Italia, dei ricavi al dettaglio da traffico telefonico, in parte compensata dai ricavi del servizio di raccolta all'ingrosso. L'aumento del traffico terminato su reti fisse alternative a quelle di Telecom Italia, conseguenza della competizione infrastrutturale e della conseguente acquisizione di quote di mercato di accesso fisso da parte dei concorrenti, evidenzia una crescente perdita, per l'operatore designato, di ricavi al dettaglio da canoni e traffico telefonico. L'aumento del traffico terminato, da rete fissa su rete mobile, dimostra il crescente livello i) di competizione infrastrutturale tra reti di comunicazione

elettronica e ii) di interconnessione tra le stesse. Pertanto, mentre i concorrenti nel mercato fisso esercitano un'influenza diretta sulla componente del servizio universale (in quanto stesso mercato), gli operatori mobili si avvantaggiano delle economie di rete e delle interrelazioni e dell'interoperabilità tra i servizi di telefonia fissa e mobile.

71. In aggiunta, l'aumento dell'infrastrutturazione delle reti mobili (da due a quattro operatori con livelli di copertura crescente) è suscettibile di incidere sulla remuneratività delle postazioni di telefonia pubblica.

72. In termini di diffusione del servizio mobile si osserva che, a partire dal 2001, i volumi di traffico mobile sono già pari alla metà circa di quelli su rete fissa mentre il numero di SIM ha già duplicato il numero di accessi su rete fissa.

73. Assumono, infine, rilievo i vantaggi che derivano agli operatori mobili e fissi dalla fornitura del servizio universale e sopra quantificati, a scopo esemplificativo, nel solo caso degli operatori mobili.

74. Atteso che il grado di concorrenza è crescente in tutto il periodo temporale, così come i vantaggi diretti e indiretti per gli altri operatori fissi e mobili, l'Autorità ritiene ragionevole fissare, al fine di disporre di un criterio oggettivo, una soglia delle quote del mercato di TIM del traffico telefonico dell'80% al di sopra della quale l'onere può certamente ritenersi non iniquo.

75. L'Autorità ritiene che tale parametro sia in grado di sintetizzare il grado di pressione competitiva diretta atteso che la perdita di traffico telefonico è in grado di evidenziare gli effetti di entrambe le modalità di competere con TIM, ossia mediante il noleggino dell'ultimo miglio o mediante il servizio di raccolta del traffico e la NP (*Number Portability*).

76. Ciò premesso, l'analisi dei dati sopra riportati indica che l'onere risulta potenzialmente non iniquo fino al 2000 essendo la quota di mercato di TIM del traffico telefonico superiore all'80%.

77. Dall'osservazione dell'andamento degli altri parametri di mercato, negli altri anni oggetto di riesame (2002-2009), l'Autorità ritiene che l'onere possa considerarsi iniquo, *prima facie*, essendo la quota di traffico telefonico di TIM sempre ben inferiore all'80% e alla luce del rilevante e crescente livello di erosione delle quote di mercato di TIM, dell'aumento degli indicatori di interconnessione tra reti, dell'aumento costante della diffusione dei servizi mobili, oltre che dei vantaggi economici degli altri operatori collegati alla fornitura dei servizi USO e della loro situazione finanziaria.

**Domanda 2:** *si condivide la scelta dei 6 indicatori per la determinazione della posizione relativa di Telecom Italia nei confronti degli operatori concorrenti ai fini della valutazione, prima facie, dell'onere ingiustificato (iniquità)?*

**Domanda 3:** *si ritiene esaustiva la valutazione della pressione concorrenziale esercitata dagli operatori alternativi nel mercato fisso che determina un onere ingiustificato rispetto all'obbligo di fornitura del servizio universale?*

**Domanda 4:** *si condivide l'analisi dei vantaggi indiretti per gli operatori di rete mobile e del grado di diffusione dei relativi servizi nella valutazione dell'iniquità dei costi del servizio universale?*

## V. Verifica del costo netto (B)

78. L'Autorità, per gli anni 2002-2009 ha effettuato la verifica del costo netto con l'ausilio di un soggetto appositamente incaricato.

79. Per l'accertamento del *quantum* del costo netto del servizio universale ammesso a tale ripartizione, riepilogato in tabella, e alle quote di contribuzione degli operatori si rinvia alle delibere di cui al paragrafo 18 del presente Allegato. La tabella seguente riepiloga i valori del Costo Netto per il periodo per il quale si è accertata l'iniquità *prima facie*:

|                     | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| <b>CNSU (mln/€)</b> | 37,2 | 41,0 | 26,1 | 33,4 | 26,5 | 27,3 | 2,9  | 11,6 |

## VI. Analisi di impatti economici, finanziari sul soggetto incaricato (C)

80. Chiarito quanto sopra, per gli anni 2002-2009, l'Autorità procede a completare l'analisi di iniquità dell'onere per Telecom Italia tenuto conto dell'impatto finanziario del Costo Netto verificato su quest'ultima.

81. Tale verifica è effettuata sulla base del valore del costo netto come accertato nelle delibere che si sono succedute dal 2002 al 2009, riportate nel paragrafo 18 del presente Allegato.

82. Ciò detto, al fine di una verifica finale sull'iniquità, la tabella seguente riporta l'incidenza del costo netto, accertato, sui parametri finanziari di TIM in termini di EBITDA alla luce del contesto regolamentare e di mercato. Rilevano, a tale proposito, l'aumento della pressione competitiva nel periodo 2002-2009, di cui si è tenuto conto introducendo un fattore di normalizzazione del rapporto CNSU/EBITDA rispetto alla quota di Telecom Italia nel mercato dell'accesso (clientela residenziale). I dati della sottostante tabella mostrano, nell'arco temporale di riferimento, un andamento del CNSU rispetto al MOL che rimane persistentemente al di sopra dello 0,15%, ad eccezione del solo anno 2008.

83. La verifica fa riferimento ai parametri del gruppo, a livello nazionale, fisso + mobile.

Fonte: Bilancio civilistico TI Spa

Telecom Italia Spa

|   | 1999        | 2000        | 2001        | 2002        | 2003        | 2004        | 2005        | 2006        | 2007        | 2008        | 2009        |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Valore della produzione   | 18.911      | 17.759      | 17.537      | 17.293      | 16.320      | 16.922      | 16.582      | 23.539      | 23.573      | 22.675      | 21.181      |
| Costi della produzione  | 10.207      | 9.641       | 9.511       | 9.334       | 8.730       | 9.245       | 10.104      | 12.184      | 13.843      | 13.138      | 11.673      |
| EBITDA (val. ass. TI Spa)   | 8.704       | 8.118       | 8.026       | 7.959       | 7.590       | 7.677       | 6.477       | 11.355      | 9.730       | 9.538       | 9.508       |
| EBITDA (% TI Spa)   | 46,0%       | 45,7%       | 45,8%       | 46,0%       | 46,5%       | 45,4%       | 39,1%       | 48,2%       | 41,3%       | 42,1%       | 44,9%       |
| <b>Costo netto USO complessivo</b>  | <b>62,4</b> | <b>58,9</b> | <b>40,3</b> | <b>37,2</b> | <b>41,0</b> | <b>26,1</b> | <b>33,4</b> | <b>26,5</b> | <b>27,3</b> | <b>2,9</b>  | <b>11,6</b> |
| Tabella 1 - Quota di mercato dei servizi di accesso al dettaglio per la clientela residenziale: quote di mercato in volumi (delibera 314/09/CONS) | 100,0%      | 100,0%      | 100,0%      | 99,0%       | 98,0%       | 95%         | 93%         | 88%         | 82%         | 77%         | 71%         |
| <b>Costo netto USO/Margine operativo lordo TIM - normalizzato su quota di mercato</b>   | <b>0,7%</b> | <b>0,7%</b> | <b>0,5%</b> | <b>0,5%</b> | <b>0,6%</b> | <b>0,4%</b> | <b>0,6%</b> | <b>0,3%</b> | <b>0,3%</b> | <b>0,0%</b> | <b>0,2%</b> |

84. I dati sopra riportati mostrano che l’Autorità ha valutato, nelle delibere di verifica del costo netto che si sono succedute dal 2004 al 2009, come iniquo un ammontare del costo netto del servizio universale che mostri un’incidenza apprezzabile sull’EBITDA, ovvero pari o superiore allo 0,2%, procedendosi, nel caso, all’arrotondamento per eccesso del primo decimale se il secondo è pari o superiore a 5.

85. Tenuto conto quanto premesso al par. 54 del presente Allegato, l’Autorità ha provveduto ad applicare il sopracitato criterio agli anni 2002 e 2003; considerati i relativi valori riportati nella soprastante tabella, si conferma che anche per gli anni 2002 e 2003 l’onere accertato è da ritenersi iniquo in virtù del rilevante impatto finanziario.

86. L’Autorità ritiene, pertanto, che la fornitura del servizio universale determini un costo netto iniquo in capo a Telecom Italia per gli anni 2002 e 2003, ai sensi del D.P.R. 318 del 1997 e del DM del 10.03.1998, e per gli anni 2004-2007 e 2009, ai sensi dell’art. 3, comma 2, dell’Allegato 11 al Codice e, dunque, che sia applicabile il meccanismo di ripartizione. Di conseguenza deve essere istituito l’apposito fondo presso il Ministero dello Sviluppo Economico.

87. Per tali anni si dovrà, altresì, procedere a ripartire l’onere di revisione tra gli operatori contributori ai sensi della normativa vigente.

**Domanda 5:** *si forniscano osservazioni sulla valutazione dell’impatto finanziario dell’onere sul soggetto incaricato e sulle conclusioni relative all’iniquità per gli anni 2002 e 2003*

## VII. Quote di contribuzione al fondo per gli anni 2002-2009

88. Le quote di contribuzione al fondo, per gli anni 2002-2003, per gli anni 2004-2007 e per l’anno 2009, sono di seguito riportate:

Costo netto anno 2002<sup>8</sup>

| Soggetto debitore      | Quota di contribuzione (%) | Contributo al fondo (Mln €) |
|------------------------|----------------------------|-----------------------------|
| Telecom Italia         | 35,4                       | 13,176                      |
| Telecom Italia Mobile  | 31,4                       | 11,687                      |
| Vodafone Omnitel       | 22,8                       | 8,486                       |
| Wind Telecomunicazioni | 10,4                       | 3,871                       |

Costo netto anno 2003<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Delibere nn. 16/04/CIR e 108/11/CIR.

<sup>9</sup> Delibere nn. 28/07/CIR e 109/11/CIR.



| Soggetto debitore   | Quota di contribuzione | Finanziamento del servizio universale<br>(€) |
|---|------------------------|--|
| Telecom Italia  | 30,1 %                 | 12.352.841                                   |
| Telecom Italia Mobile   | 29,3%                  | 12.024.527                                   |
| Vodafone Omnitel  | 22,5%                  | 9.233.852                                    |
| Wind TLC  | 14,5%                  | 5.950.704                                    |
| Telecom Italia Sparkle  | 3,6%                   | 1.477.416                                    |
| <b>Totale contribuzione</b>   | <b>100,0%</b>          | <b>41.039.340</b>                            |
| Quota del fondo da versare all'Autorità per il costo della verifica | -                      | 164.000                                      |

Costo netto anni 2004-2007<sup>10</sup>

| Soggetto debitore<br>(costo netto 2004-2007)                                      | Quota di contrib. in valore assoluto |                     |                     |                     |
|---|--------------------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
|   | 2004                                 | 2005                | 2006                | 2007                |
| Tiscali Italia S.p.A.   | -                                    | 193.967,7           | -                   | 183.161,9           |
| TeleTu S.p.A.   | 205.974,3                            | 334.427,0           | 236.540,6           | 276.109,8           |
| BT Italia S.p.A.  | 148.614,4                            | 187.279,1           | 167.438,9           | 188.629,4           |
| Wind Tre (ex H3G) S.p.A.  | -                                    | 729.050,9           | 869.087,5           | 948.614,7           |
| Fastweb S.p.A.  | 375.446,9                            | 782.559,2           | 786.697,0           | 749.050,2           |
| Wind Tre (ex Wind Telecomunicazioni) S.p.A.                                       | 2.534.266,4                          | 4.337.518,2         | 3.906.907,2         | 4.374.016,0         |
| Vodafone Italia (ex Vodafone Omnitel) S.p.A.                                      | 5.449.194,3                          | 6.963.773,4         | 5.089.610,4         | 5.639.746,9         |
| Telecom Italia S.p.A. (ex TIM)  | 7.707.090,1                          | 8.030.595,6         | 5.948.066,9         | 5.664.350,7         |
| Telecom Italia S.p.A.   | 9.652.113,5                          | 11.883.529,0        | 9.573.251,5         | 9.313.920,3         |
| <b>Totale</b>   | <b>26.072.700,0</b>                  | <b>33.442.700,0</b> | <b>26.577.600,0</b> | <b>27.337.600,0</b> |
| <i>di cui quota del fondo da versare all'Autorità per il costo della verifica</i> | <i>42.700,0</i>                      | <i>42.700,0</i>     | <i>97.600,0</i>     | <i>97.600,0</i>     |

<sup>10</sup> Delibere nn. 153/11/CIR e 103/19/CIR per il 2004, 139/12/CIR e 103/19/CIR per il 2005, 46/13/CIR e 103/19/CIR per il 2006, 100/14/CIR e 103/19/CIR per il 2007.





Costo netto anno 2009<sup>11</sup>

| SOCIETA'  | QUOTA<br>CONTRIBUZIONE | CONTRIBUTO<br>(€) |
|---|------------------------|-------------------|
| Tiscali Italia S.p.A.   | 0,65%                  | 77.160            |
| TeleTu S.p.A.   | 0,71%                  | 83.774            |
| Telecom Italia Sparkle S.p.A.   | 1,18%                  | 140.449           |
| BT Italia S.P.A.  | 1,19%                  | 141.353           |
| Wind Tre (ex H3G) S.p.A.  | 2,80%                  | 332.158           |
| Fastweb S.p.A.  | 6,31%                  | 747.909           |
| Wind Tre (ex Wind Telecomunicazioni)<br>S.p.A.  | 17,32%                 | 2.052.041         |
| Vodafone Italia (ex Vodafone Omnitel)<br>S.p.A.                                       | 17,81%                 | 2.110.589         |
| Telecom Italia S.p.A.   | 52,02%                 | 6.164.569         |
| <b>Totale fondo USO 2009</b>  | <b>100%</b>            | <b>11.850.000</b> |
| <i>di cui quota del fondo da versare<br/>all'Autorità per il costo della verifica</i> |                        | <i>240.000</i>    |

---

<sup>11</sup> Delibera n. 88/18/CIR.